

Tartu Ülikool

Sotsiaalteaduste valdkond

Haridusteaduste instituut

Humanitaar- ja sotsiaalsainete õpetamine põhikoolis õppekava

Martin Männik

OMAVALITSUSE ROLL KOOLI ARENDAMISES VILJANDIMAA
KAHE OMAVALITSUSE NÄITEL

Bakalaureusetöö

Juhendaja: dotsent Hasso Kukemelk

Läbiv pealkiri: Omavalitsuse roll kooli arendamises

KAITSMISELE LUBATUD

Juhendaja: Hasso Kukemelk (PhD)

.....

(allkiri ja kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Hasso Kukemelk (PhD)

.....

(allkiri ja kuupäev)

Tartu 2016

Resümee

Omavalitsuse roll kooli arendamises Viljandimaa kahe omavalitsuse näitel.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on selgitada välja, mida teeb omavalitsus selleks, et säilitada ja arendada kooli muutuvast maailmast. Töös on tuginetud Võhma linna ja Karksi valla omavalitsus- ja koolijuhtide hinnangutele.

Bakalaureusetöös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, andmete kogumiseks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud Karksi valla ja Võhma linna omavalitsus- ja koolijuhtidega.

Töö koosneb kahest osast. Teoreetiline osa sisaldab töös kasutatavaid keskseid mõisteid, nagu „kohalik omavalitsus“, „haridusreform“ ja „arengukava“. Samuti on tuginetud eelnevatele uurimustele, mis näitavad omavalitsuste liitumise mõju koolidele. Töö teine pool koosneb empiirilise osast, mis kirjeldab kasutatud metoodikat ning intervjuude tulemusi ja arutelu.

Empiirilises osas läbi viidud intervjuude tulemustest võib järeldada, et Karksi vallas ja Võhma linnas on kooli säilitamine muutumas järjest keerulisemaks. Ühelt poolt on selles süüdi riigi poolt teostatav poliitika, mis koondab elu järjest rohkem maakonna keskuste ümber. Teisalt on suureks probleemiks rahvastiku arvu vähenemine maakohtades, mis haakub samuti eelmainitud riigi poliitikaga. Seega kooli säilitamine on muutumas keerulisemaks, kuid sellele vaatamata on mõlema omavalitsuse koolid jätkusuutlikud, kuna omavalitsus panustab kooli arengusse väga palju – nii rahaliselt, kui ka muude ressurssidega.

Samuti peetakse mõlemas omavalitsuses kooli kohaliku kogukonna jaoks eluliselt tähtsaks. Kahjuks ei ole mõlemal pool selge, mis omavalitsusest ning ka koolist saab, kuna riik on teostamas haldusreformi, mille tulemusena peaksid nii Võhma linn kui ka Karksi vald mõne teise omavalitsusega liituma.

Abstract

The role of local authority in schools' development and survivability – based on two local authorities of Viljandi County.

The purpose of this thesis is to analyse how the local authorities help schools to survive and develop in present-day Estonia. This thesis is based on evaluations given by school headmasters and local authority leaders of Karksi parish and Võhma town.

The research is based on qualitative methodology which used semi-structured interviews as a data collection method.

The thesis is divided into two parts. The first part gives a theoretical overview, where important concepts such as „local authority“, „educational reform“ and „development plan“ are defined. The theoretical part also brings out previous studies that have analysed the impact of administrative reforms on schools. The second part is empirical research that contains the description of methodology and the results of the interviews and also the findings.

The most important finding of this thesis is that the survivability of schools are getting more and more difficult in Estonia. One of the causes can be seen in government's political direction, which consistently moves life from the countryside to county centres. The other culprit is the constant decrease of population, however that is also caused by the aforementioned political direction. Therefore, the survivability of schools is getting more difficult as the time passes, but despite that, the schools in the town of Võhma and Karksi parish are sustainable. Local authorities are putting a lot of effort and resources into their schools' development.

Furthermore, the results showed, that in both areas, school was of vital importance to the local community. Without schools in the area, the community would soon perish. Unfortunately, no one could not say what the future holds for their schools, because of the forthcoming administrative reform. Most likely both of the local authorities studied in this thesis have to join with another local authority and that may impact education in these areas.

Sisukord

Resümee	2
Abstract	3
Sissejuhatus	5
<i>Kohalik omavalitsus</i>	6
<i>Omavalitsuse ning kooli arengukavad</i>	9
<i>Haridusreformi mõiste ja korraldus</i>	11
Metoodika.....	13
<i>Valim</i>	13
<i>Andmekogumine</i>	13
<i>Andmeanalüüsimeetod</i>	14
Tulemused	16
<i>Haridus- ja haldusreformide mõju omavalitsuse koolivõrgule</i>	16
<i>Intervjueeritavate arvamus Eesti hariduspoliitikast</i>	16
<i>Haldusreformide mõju kohalikule elule</i>	20
<i>Kooli tähtsus kogukonnas</i>	21
<i>Omavalitsuse meetmed kooli arendamiseks ning säilitamiseks</i>	23
<i>Hinnang kooli olukorrale</i>	23
<i>Eelarve ja arengukava</i>	24
<i>Omavalitsuse ja kooli koostöö</i>	26
Arutelu.....	29
<i>Töö kitsaskohad ja praktiline väärtus</i>	30
Autorsuse kinnitus	31
Tänu sõnad	31
Kasutatud kirjandus	32
Lisad	36

Sissejuhatus

Haridusreform ei ole Eestis uudne teema. Siiski ei ole mitmed omavalitsused reformidega täiel määral kaasa läinud. Viimastel aastatel on Eesti riigi poliitika selgelt suunatud linnaelu edendamisele, mistõttu maakohad on jäänud vaeslapse rolli. Seda kirjutab ka Sulev Valner (2013), et kavandatav haldusreform pakub alust uueks kokkuleppeks, kuidas ehitada kohalike keskuste ehk tõmbekeskuste ümber võimekamad omavalitsused, millistel oleks eeldus jääda sellisena ka püsima vähemasti nähtavas tulevikus. (Valner, 2013)

Töökohtade arvukuse vähenemine maal on esile kutsunud järjest enam süveneva maalt linna kolimise, mis tähendab maakohtade ja väikelinnade koolide õpilaste arvu vähenemist. Juba 16 aastat tagasi seisime silmitsi sama probleemiga, mis tuleb esile Marika Kirchi ja Hilma Naabri (2000) uurimuses: Seoses õpilaste arvu vähenemisega on eriti väikestes koolides raske toime tulla riigi poolt praeguse süsteemi järgi omavalitsustele eraldatud palgavahenditega. (Kirch & Naaber, 2000) Paljud maal põhikooli lõpetanud õpilased peavad kiiresti täiskasvanuks saama ja kolima kodunt ära, kuna neil pole enam võimalust omandada keskkharidust kodulähedases koolis. Olukorras kus väikekoolide õpilaste arv on vähenemas, peab kool olema pidevas koostöös kohaliku omavalitsusega, püüdmaks üheskoos leida lahendusi kooli püsimajäämiseks ning arendamiseks.

Jüri Ginter (2014) on Õpetajate Lehes kirjutanud, et kool on kogukonna süda. Uuringud on näidanud, et lapse õppeedukust mõjutavad kõige enam just lastevanemate ning kooli koostöö. Õpetaja ei pea koolis üksi kõigi probleemidega toime tulema, vaid tuleb teha koostööd teiste õpilaste, kolleegide ning lastevanematega. Selles mõistes on koolgi omaette väike kogukond. (Ginter, 2014). Hariduses on koostöö kõik olulisem aspekt. Koostöö erinevate inimeste vahel on see, mis annab kõige positiivsemaid tulemusi, olgu see koostöö kas õpetaja ja lapsevanema vahel või kooli juhtkonna ja omavalitsuse juhtide vahel.

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada kuidas omavalitsus suudab säilitada ja arendada kooli muutavas Eestis. Vaatluse alla on võetud Karksi valla ning Võhma linna omavalitsused ning nende koolid. Peamiseks uurimisküsimuseks on: millisena näevad valitud omavalitsus- ja koolijuhid omavalitsuse rolli koolide arendamises ja püüdes neid säilitada. Selleks on püstitatud ka järgmised uurimisküsimused:

- Milliste meetmete ja vahenditega omavalitsus toetab, arendab ja püüab säilitada kooli?
- Milline on kooli tähtsus kogukonnas omavalitsus- ja koolijuhtide hinnangul?

- Kuidas on haridusreformid ja omavalitsuste liitumine mõjutanud koolivõrku omavalitsustes?

Töö koosneb kahest osast, teoreetilisest ning empiirilisest osast. Teoreetilises osas selgitatakse töö keskseid mõisteid, nagu „kohalik omavalitsus“ ning „haridusreform“. Samuti on kirjeldatud ka eelnevaid uuringuid, mis käsitlevad haridusreformi ning omavalitsuste liitumise mõjusid koolidele. Töö teises, ehk empiirilises osas on välja toodud kasutatud metoodika, intervjuude tulemused ning arutelu.

Käesolevas töös on kasutatud sihtotstarbelist valimit, ning andmekogumismeetodiks on poolstruktureeritud intervjuu. Karksi valla ja Võhma linna omavalitsus- ja koolijuhtide arvamuste ning hinnangute välja selgitamiseks on kasutatud kvalitatiivset sisuanalüüsi.

Kohalik omavalitsus

Kohaliku omavalitsuse mõiste defineerimisel saab kasutada nii teoreetilisi käsitlusi, kui ka seadustest tulenevaid tähendusi. Käesolevas bakalaureusetöös on aluseks võetud mõiste „kohalik omavalitsus“ (local authority).

Eesti Põhiseaduses on sätestatud, et demokraatlikus ühiskonnas seob kohalik omavalitsus (KOV) riigi tsiviilühiskonnaga, ta on üks tänapäevase demokraatliku valitsemisviisi alustugesid. Seega on KOV vahendajaks riigi ja inimeste vahel, kes saavad läbi KOV institutsiooni tegeleda oma huvidega, täita oma vajadusi ning rakendada oma oskusi. KOVile on antud õigus juhtida seaduste piires kohalikku elu vastavalt kohalike elanike huvidele. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (1985) on sätestatud:

Seda õigust kasutavad otsestel, ühetaolistel ja üldistel valimistel salajase hääletuse teel vabalt valitud nõukogu või esinduskogu liikmed. Antud nõukogul või esinduskogul võivad olla talle aruandvad täitevorganid. See tingimus ei tohi mingil moel mõjutada kodanike võimalust pöörduda esinduskogu poole, kasutada referendumeid ja teisi otseseid kodanikuosaluse vorme, kui need on seadusega lubatud. (Artikkel 3)

Teoreetilise suunitlusega kirjanduses saab kohaliku omavalitsuse mõiste selgitamisel välja tuua järgmised lähenemised. Scott ja Rao (2011) seovad elanikud keskvalitsusega just omavalitsuse abil. Elanike jaoks on kohalik omavalitsus nendega elu kõige otsemalt mõjutav keskvalitsuse osa, pakkudes eluks vajalike teenuseid nagu vesi, kanalisatsioon, arstiabi ning haridust. (Scott & Rao, 2011). Haridusasutused, kool ja lasteaed, on ühed kõige olulisemad institutsioonid, mis kohalikus omavalitsuses olemas peaks olema. Need asutused mõjutavad

kohalikku elu, pakkudes tööd ning võimaldab harida lapsi nende kodule lähedal. Moll (2007) on väitnud, et koolid on omavalitsuse hallata. Kohalik omavalitsus vastutab kooli ülalpidamise eest, samuti makstakse pedagoogidele palka omavalitsuse eelarvest. Kohalikule omavalitsusele eraldatakse nende ülesannete täitmiseks vahendid riigieelarvest. (Moll, 2007).

Kohaliku omavalitsuse efektiivseks toimimiseks on vajalik kohaliku kogukonna aktiivne kaasalöömine omavalitsuse elu edendamises. Gaventa ja Valderrama (1999) on kirjutanud, et kohalikus omavalitsuses on kodanikul erinevaid viise, kuidas omavalitsuse kujundamises kaasa lüüa. Üheltpoolt saavad kodanikud kaasa lüüa kogukonna ja ühiskonna kujundamises, olles keskvõimu poolt tehtavate muudatuste elluviijad. Teisalt, saavad kodanikud kaasa lüüa poliitikas, valides esindajaid volikokku või sinna ise kandideerides. (Gaventa & Valderrama, 1999). Otsustamine kohaliku elu küsimuste üle peaks toimuma kohaliku omavalitsuse ehk kõige madalama valitsemise tasandil. Praegused Eesti omavalitsusüksused on väikese haldussuutlikkusega, täitmaks vastuvõetaval tasemel kõiki neile pandud või kohalikule omavalitsusele traditsiooniliselt omaseid ülesandeid. (Laar, 2007)

Administratiivselt on Eesti omavalitsussüsteem ühetasandiline, mis tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksusteks on vallad ja linnad, mis on oma õigusliku seisundi poolest võrdsed. Omavalitsussüsteemi keskmes on lähimuspõhimõte, mille kohaselt tuleb otsuseid teha ja ülesandeid täita elanikele kõige lähemal asuval avaliku halduse tasandil (Kohalik omavalitsus Eestis, 2008).

Alates 1945. aastast on paljudes lääneriikides tehtud kohaliku omavalitsuse reforme. Seda on põhjendatud nii heaoluriigi arengu ning sellest tuleneva avalike teenuste valiku ja kvaliteedi paranemisega kui ka valglinnastumise ja tugevate linnaliste keskuste tekkimisega (Leemans, 1970). 2016 aastal hakatakse läbi viima haldusreformi, millega liidetakse väiksemad omavalitsused. Vabariigi Valitsuse kodulehel on kirjas, et „haldusreformi eesmärk on omavalitsused, kes suudavad pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.“ (Vabariigi Valitsus, 2016). Kohalikke omavalitsusi analüüsides on efektiivsuse käsitus sageli seotud kohaliku omavalitsuse üksuse optimaalse suuruse otsimisega (Dollery & Fleming, 2006; Andrews & Boyne, 2009). Seega „eelnoõ kohaselt teeb valitsus ettepaneku ühinemiseks neile omavalitsustele, kes ei vasta 2017. aasta 1. jaanuariks 5000 elaniku miinimumkriteeriumile.“ (Rahandusministeerium, 2015). Omavalitsused, kes eelmainitud kriteeriumile ei vasta ning pole tähtjaks suuremaks omavalitsuseks liitunud, liidetakse

Vabariigi Valitsuse poolt. See aga võib tähendada muutusi kohalikus hariduselus. Näiteks liitus 1999. aastal Karksi-Nuia linn Karksi vallaga, mille tulemusel suleti vallas kaks kooli. Õpilased pidid hakkama koolis ja lasteaias käima kaugemal, Karksi-Nuia linnas. Ave Visor (2007) on oma väitekirjas väitnud, et kohalike omavalitsuste liitumisel Karksis, oleks keskvalitsus pidanud jälgima uue kohaliku omavalitsuse tegevust asustuspoliitika asjus, et vältida maapiirkondade tühjenemist inimestest. Regionaal- ja sotsiaalpoliitilise tähtsusega väikekoolide ning kultuurimajade sulgemisel, tulnuks jälgida, et ei algaks elanikkonna kontsentreerumine linna. Keskvõim oleks pidanud asustust maapiirkondades stabiliseerima. (Visor, 2007).

Sulev Mäeltsemees (2012) on kirjutanud, et administratiiv-territoriaalne reform on Eestis olnud probleemiks, ajast mil riik taasiseseisvus, kuid paljut pole siiani suudetud ära teha. Reformi elluviimine on läbi kukkunud peamiselt sellepärast, et reform iseeneses kujutab endas probleemi. Palju juttu on olnud vajadusest formuleerida põhimõtted kohalike omavalitsuste finantseerimiseks. Endale on loodud illusioon, nagu haldusreform looks võimaluse suuremal arvul omavalitsustel iseseisvalt rahaliselt toime tulla. (Mäeltsemees, 2012).

Leemansi (1970) arvates on kaheks territoriaalse muudatuse viisiks: Esiteks väikeste omavalitsuste ühinemine suurema keskusega ehk anneksioon, kus väikesed ja vähesuutlikud omavalitsused liidetakse nende suurte naabritega. Tihti teeb seda keskvalitsus kohustuslikus korras ja enamasti liidetakse rõngasvallad linnadega. Teine ühinemiste tüüp on sulandumine, kus kaks või rohkem naaberomavalitsust ühinevad. Üldjuhul tekib selliste ühinemiste tulemusena suure territooriumiga omavalitsus, kus kommunikatsioonikulude suurenemine võib ökonoomia ja efektiivsuse saavutamise neutraliseerida. (Leemans, 1970) Esimene neist variantidest on Karksi vallas 1999 aastal läbi viidud, kui linn liitus vallaga. 2015. aastal on haldusreformi raames nii Karksi vald kui ka Võhma linn silmitsi teise eelmainitud variandiga.

Turu-uuringute AS on alates 2013. aastast haldusreformi puudutava teema kohta läbi viinud 4 küsitlust. Viimases 2015. aasta uuringus selgus, et haldusreformi toetab 48% küsitletutest ning mittetoetajaid on 28%, ülejäänud 24% olid erapooletud. (Kaldaru, 2015)

Töö autor leiab, et vaatamata erinevate uuringute teostamisele, ei küsita siiski piisavalt kodanike arvamust ning surutakse reformi liiga jõuliselt peale. Reiljan ja Timpmann (2001), leiavad, et „halduskorralduses ei arvestatud piisavalt riigi erinevate piirkondade majandusliku arengutaseme ja -tempo ebaühtlusest tulenevaid probleeme. Loodud kohalike omavalitsuste

rahastamise mehhanism võtab enamikult kohalikest omavalitsustest võimaluse valla või linna majanduslikku arengut tõhusalt toetada, valdade areng on muudetud sõltuvaks keskvalitsuse rahaeraldistest.“ (Reiljan & Timpmann, 2001).

Omavalitsuse ning kooli arengukavad

Kooli ning terve omavalitsuse arendamine algab arengukava koostamisest. See on dokument, mis määrab ära tulevasteks aastateks kooli ning omavalitsuse arengu eesmärgid, samuti märgitakse üles kooli ning omavalitsuse omapärad, kitsaskohad ja olukorrad.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) sätestab, et „kooli järjepideva arengu tagamiseks koostatakse kooli arengukava.“ Samuti on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (1993) kirjas, et valla või linna arengukava sisaldab omavalitsuse majandusliku, sotsiaalse seisundi analüüsi ning paneb paika omavalitsuse pikemaajalise tegevuse ning eesmärgid. Nii koolil kui omavalitsusel peab olema arengukava vähemalt kolmeks järgneva aastaks.

Koolidele on arengukava kohustuslik aastast 2001. See sätestati põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadusega. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi on kooli arengukava koostamine ning elluviimine üks direktori tööülesannetest. (Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, 2010). OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2013 järgi tegeles arengukava elluviimisega vähem kui 60% valimisse kuulunud direktoritest. (Übius, Kall, Loogma & Ümarik, 2014).

Maarja Urb (2015) on oma magistritöös kirjutanud, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse 2005 detsembri muudatustega on arengukava koostamisele ja struktuurile vähem ettekirjutusi, mis annab koolidele suurema vabaduse, kuid ka paneb nad keerulisse olukorda endale sobiva tee valimisel. Arengukava koostamiseks mõeldud juhendmaterjale eesti keeles napib. Mõningat abi võib leida omavalitsuste arengukavade koostamiseks mõeldud materjalidest, kuid sedagi pole piisavalt (Urb, 2015).

Siinkohal võib seega Eesti koolide puhul nõustuda mõttega, et väljakutse seisneb sellise planeerimisprotsessi loomises, mis vastaks kooli vajadustele ja oleks koolile tulemuslik (Davies & Ellison, 2004). Ühiskonnal on üha kasvavad ootused, mis tekitavad koolidele suuremad nõudmised ning panevad koolile juhtidele arengukava koostamisel suurema vastutuse, kuid annab ka suurema autonoomia. Eduka arengukava koostamise eelduseks on, et

kooli direktor ja teised juhtkonna liikmed on selle protsessi initsiaatoriteks ning vastutavad ka selle rakendamise eest (Xaba, 2006). Selles töös tähendab kooli autonoomia seda, et koolidele ja kooli tasandil osalejatele on antud teatav tegevusvabadus kooli juhtimist käsitlevate otsuste tegemisel ja igapäevaste õpetamis- ja õppimisküsimuste lahendamisel ning välised (ja sisemised) piirangud piirduvad vajalike ja õiguspäraste raamistike, väärtuste ja normidega (Moos, 2013).

Tulenevalt PGSi § 70 lg 1 kehtestatud on kooli üheks kohustuslikuks dokumendiks üldtööplaan, milles määratletakse kooli ühe õppeaasta tegevuskava, lähtudes kooli arengukavast ja õppekavast, õppeaasta üldeesmärkidest ja eelmise aasta töö kokkuvõttest. Õppenõukogul on kohustus kinnitada kooli üldtööplaan iga õppeaasta alguseks. (Kuiv, 2015)

Kohaliku omavalitsuse arengukava kohta kirjutab Rivo Noorkõiv (2002), et kohalik omavalitsumine on demokraatliku ühiskonna komponent ning selle kaudu tagatakse inimeste osavõtt kohalikus elus. Omavalitsuse arengukava on kohalikku elu suunav dokument, mis väljendab elanike ning erinevate gruppide soovi, tahet ja võimalusi kujundada omavalitsuse tulevikku. Arengukava koostamise nõue sätestati omavalitsustele juba 1991. aastal, mil enamik omavalitsustest olid arengukava kasulikkust alles avastamas. Viimasel ajal on paljud omavalitsusjuhid hakanud arengukava võtma üha tõsisemalt ning mitte pelgalt „riiulis tolmuvat dokumenti“. Nagu praktiliste asjadega ikka, nii nõuab ka omavalitsuse arengukavaga töötamine teadmisi ja oskusi. (Noorkõiv, 2002).

Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise kord on sätestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses nii, et arengukava vastuvõtmine ja muutmine kuulub volikogu tööülesannete hulka. (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 1993). Rivo Noorkõiv (2002) kirjutab omavalitsuse arengukava koostamisest järgmiselt: Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamiseks ei ole ühest käsitlust. Iga omavalitsuse arengukava koostamine on unikaalne protsess. Arengukava peab vastama omavalitsuse olukorrale, vajadustele, kultuurile ja elanike identiteedile. Hea arengukava saab sündida ainult paljusid elanikke, institutsioone ning huvigruppe kaasates. Kõige olulisem on ette valmistada arengukava praktilist realiseerumist. (Noorkõiv, 2002).

Arengukava on see, mis paneb paika kooli arengu suuna. Kooli ja omavalitsuste koostöö tõhusaks toimimiseks, oleks mõistlik koostöö klausel arengukavasse sisse kirjutada. Näitena võib välja tuua Sillamäe 2005. aastal vastu võetud arengukava, kus oli ühe eesmärgina kirjas: „Omavalitsuse ja kooli koostöö kaudu lastevanematega on vaja saavutada

jätkuvalt kooli maine tõus piirkonnas, maakonnas, vabariigis. See on üks faktoritest, mis tagab koolile õpilaskontingendi kasvu ja arengu.“ (Sillamäe linnavalitsus, 2005)

Oluline on ka kooli osakaal kogukonnas. Väätsa põhikooli arengukavas 2015-2020 on kirjutatud, et mitmekülgne ja tihe koostöö kohaliku kogukonnaga on kooli üks prioriteete. Kogukonna inimeste panus õppeprotsessi on hindamatu väärtusega, mida kool ise oma vahenditega kunagi saavutada ei suudaks. (Väätsa põhikool, 2015)

Haridusreformi mõiste ja korraldus

21. sajand on maailmas tõstnud esile uued kõrgemad hariduslikud kui ka tööalased nõudmised. Paljud riigid on asunud teostama laialdasi reforme, et lapsi nendeks nõudmisteks paremini ette valmistada. (Schleicher, 2012). Kogutud on tohutul hulgal andmeid, ressursse, poliitilist retoorikat, et korda teha seda, mis on väidetaval üldhariduslike koolide juures valesti. (Childers-McKee & Hytten, 2015). Eestis on haridusreform olnud päevakorral praeguseks juba mõnda aega. 2012 aasta reform keskendus koolivõrgustiku põhjalikule ümberorganiseerimisele. See saavutatakse põhikoolide lahku löömisega gümnaasiumidest ning väikeste gümnaasiumide sulgemisega. Ümberkujundused pidid lahendama või vähemalt leevendama koolide finantsprobleeme. Reformiga pidid vastuse saama ka muud olulised küsimused, nagu õppematerjalide kaasaegsus, transport, õpilaste majutamine jne. Samuti pidi reform vähendama nii õpetajate kui ka õpilaste töökoormust riikliku õppekava muudatuste läbi (Haridus- ja teadusministeerium, 2013).

Irby, Schroeder ja Madsen (2014) on haridusreformi defineerinud kui poliitiliste ja sotsiaalsete jõudude koostöös sündinud kutse koole edendada, et luua parimad õppetingimused kõigile õpilastele, olenemata nende rassist, päritolust ning majanduslikust taustast. (Irby, Schroeder & Madsen, 2014). Olenemata reformist on selle eesmärgiks „optimaalsete kulutuste juures saavutada kodanike huve ja õigusi arvestav, innovatiivne, paindlik, kvaliteetne ja mõjus avalike funktsioonide täitmine, kus protsessid on avatud ja läbipaistvad ning ametnikud oma tegude eest rahvale ja poliitikutele vastust andvad.“ (Laar, 2007).

Poliitikud, teadlased, õpetajad ning koolijuhid on silmitsi mitmete omavahel konfliktis olevate vaadetega kooli ümberkorraldamise valdkonnas. Üheks argumentiks on kooli arendamine õpetamise ja õppimise praktikate juurutamise läbi, mis põhinevad

süsteemiseeritud, teaduslikult valideeritud materjalidel. Teiseks argumendiks on kooli arendamine õpetajate oskuste ning nende töökeskkonna parandamise läbi. Kolmandaks arvatakse, et koolid peaksid efektiivsemaks muutmiseks võtma suurema vastutuse õpilaste ja lastevanemate ees. (Elmore, 1991).

Sõltumata sellest, millisesse perre või millisesse maak kohta laps sünnib, peavad tal olema linnas elavate eakaaslastega võrreldes võrdsed võimalused saada haridust, käia huviringides ning teha sporti. 2012 aasta haridusreformiga, millega loodi olukord, et ainult suuremad ja tugevamad gümnaasiumid suudavad tööd jätkata, tehakse nende maalaste elu, kelle kodulähedane gümnaasium kaob, palju keerulisemaks. Mare Mürsepp (2005) on samuti püstitanud oma uurimuses küsimuse, et kelle mure on õpilaste mured, kas riigi, omavalitsuse, kooli või kodu või kellegi teise. Kas on haridusreformi eesmärgiks laps kui edukas õpilane, ses mõttes, et vastuvõtukatsete ja riigieksamite tubli sooritaja ja ülikoolikoha eest võitleja lasteaiast alates, või laps kui perekonna ja peret toetava sotsiaal-meditiinilispedagoogilise võrgustiku hoole osaline, aidatu ja armastatu, jõu- ja huvikohasele hariduse ligipääseja, enese täisväärtuslik realiseerija nii kodus, koolis kui ka vaba aja tegevustes? (Mürsepp, 2005) Haridusreformidega on seda võtmeküsimust püütud lahendada. Selles tulenevalt kasvas välja ka üks uurimisküsimustest, kuidas on haridusreformid ja omavalituste liitumine mõjutanud koolivõrku omavalitsustes.

2012. aasta haridusreformiga muutus gümnaasiumi rahastamine nii, et kui keskastmes õpib vähem kui 72 õpilast, ei saa kool enam täiel määral haridustoetust. 2014/2015. õppeaastal teostati haldusjärelvalvet üksikküsimuses ühes Harjumaa koolis. Eesmärk oli kontrollida õigusaktidest tulenevate nõuete täitmist riikliku õppekava rakendamisel. Vaatluse all oli annetuste kogumine kooli juurde loodud sihtasutuse kaudu. Järelevalve läbiviimisel selgus, et annetustega kaeti inglise keele süvaõppe tunde andva õpetaja töötasu. Annetuste kogumine oli vastuolus põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, mille kohaselt katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja. Järelevalve tulemusena tehti koolile ettekirjutus tagada riikliku õppekava täitmine lastevanemate kaasrahastamiseta. (Maask, 2015). Sellest võib järeldada, et riik ei keela omavalitsusel gümnaasiumi pidada, kuid vahendeid selleks omavalitsustele kuigi palju ei eraldata. Seega väikestel omavalitsustel, kellel eelarve on niigi väike, on gümnaasiumi pidamine väga keeruline.

Metoodika

Bakalaureusetöö aluseks on kvalitatiivne uurimismeetod. Uurimistöö teemat on küll varasemalt uuritud, kuid mitte käesolevas töös uuritud omavalitsuste kohta. Samuti pole teemat uuritud käimasoleva haldusreformi raames. Kvalitatiivne uurimisviis võimaldab uurida teemasid, mis on seotud inimeste kogemuste, tunnete, erinevate kohtade või mõtetega (Morse & Field, 1996).

Valim

Valimi koostamisel lähtuti sihipärase valimi põhimõtetest, kus uurija ise valib uuritavad välja, püüdes leida populatsiooni kõige tüüpilisemaid esindajaid. Eesmärgiks on valida sõltuvalt uurimiseesmärgist välja tüüpilised ja/või ideaalsed küsitletavad. (Rämmer, 2014). Intervjueeritavad valiti inimeste seast, kes olid nõus intervjuus osalema ning kes vastasid seatud kriteeriumidele. Valimi moodustamise kriteeriumiks oli intervjueeritavate kuulumine valitud omavalitsuste volikokku või valitsusse või olla valitud omavalitsustes tegutseva kooli juht. Uurimuses osales 4 omavalitsusjuhti ning 2 koolijuhti. Valimisse kuulusid omavalitsus- ja koolijuhid Karksi vallast ning Võhma linnast, kelle nimed asendati konfidentsiaalsuse tagamiseks pseudonüümidega. Esindatud olid nii meessoost kui ka naissoost isikud. Muid isikuandmeid intervjueeritavatelt ei küsitud. Töö autor on oluliseks pidanud ka märkida, et Võhma linnast osalenud intervjueeritavad omavad autoriga veidi suuremat isiklikku sidet, kuna autor on ise Võhmast pärit.

Andmekogumine

Käesoleva bakalaureusetöö andmed on kogutud poolstruktureeritud intervjuudega, mis viidi läbi 2016 aasta kevadel. Poolstruktureeritud intervjuu nõuab intervjueerijalt loovat lähenemist ja head situatsioonitaju, kuna intervjuu algab kavakindlalt, kuid kulgeb avatult, lähtudes situatsioonist. (Õunapuu, 2014). Intervjuu koosnes 32 küsimusest, mis vastavalt intervjuu käigus võisid sisaldada erinevaid alaküsimusi. See andis võimaluse intervjueerijal soovi korral vastuseid täpsustada. (Laherand, 2008).

Intervjuu küsimustik (vt lisa 3) on välja töötatud töö autori poolt spetsiaalselt käesoleva lõputöö tarbeks, tuginedes uurimuse eesmärgile. Intervjuu sisaldas küsimusi haridus- ja haldusreformide (nt Kuidas on kohalike omavalitsuste liitumine kohalikku

hariduselu mõjutanud? Mida arvate riigi poolt teostatud haridusreformidest?), kogukonna (nt Milline on kooli roll kogukonnas?) ja kooli arendamise ning säilitamise kohta (nt Millega panustab omavalitsus kooli arengusse? Kuidas hindate kooli suutlikust püsima jääda?). Töö andmestik koosneb 6-st intervjuust, mille töö autor diktofoniga salvestas ning transkribeeris.

Intervjueeritavatega võeti ühendust meilitsi, kus neile saadeti intervjuu küsimused tutvumiseks ette. Kõik kuus uuritavat olid uurimuses osalemiseks kohe nõus. Seejärel andis töö autor rohkem teavet intervjuu ajalise kestuse ning salvestamise kohta. Intervjueeritavatel on õigus ette teada intervjuu pikkusest ning salvestamisest. (Doody & Noonan, 2013). Andmeid koguti ajavahemikus märts 2016 – aprill 2016. Intervjuud viidi läbi iga intervjueeritava personaalses kabinetis. Kõige lühem intervjuu kestis 42 minutit ning pikim 74 minutit.

Kvalitatiivse uurimuse valiidsuse tagamiseks saab kasutada mitmeid erinevaid protseduure, nt koostööd teiste uurijatega, kes on selles uurimisvaldkonnas pädevad, aga ka uurimisprotsessi täpset kirjeldamist (Creswell & Miller, 2000; Swanborn, 1996). Uurimuse usaldusväärsuse suurendamiseks peeti enne intervjuu läbiviimist nõu juhendajaga, kes vaatas intervjuu küsimused üle ning tegi omapoolseid ettepanekuid, et muuta intervjuu küsimused üheselt mõistetavamaks. Samuti viidi läbi ka prooviintervjuu ühe väikelinna volikogu liikmega, mille tulemusena korrastati mõningaid küsimusi. Prooviintervjuuga sai selgeks, et küsimuste kava on sobilik, ning tehti ainult mõningaid parandusi küsimuste sõnastuse osas. Samuti lisati paar täpsustavat küsimust. Prooviintervjuu andmeid töös ei kasutatud. Lisaks pidas töö autor uurimuse läbiviimise vältel uurijapäevikut (vt lisa 2), kuhu pandi kirja kõik mõtted ning emotsioonid, mis uurimuse läbiviimisega seonduvad.

Andmeanalüüsimeetod

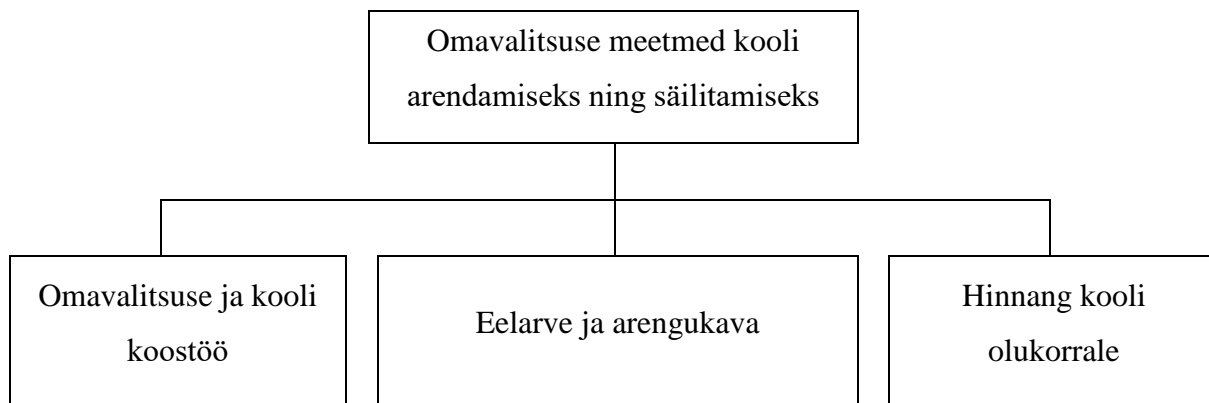
Andmete analüüsimisel kasutati kvalitatiivset induktiivset sisuanalüüsi, mida on soovitatud kasutada siis, kui uuritavast nähtusest ei ole piisavalt eelteadmisi või kui see teadmine on killustunud (Elo & Kyngäs, 2008). Samuti võimaldab see intervjuud sügavuti läbi töötada ning aitab mõista konteksti paremini. (Laherand, 2008).

Töö algas intervjuude läbiviimisega ning nende transkribeerimisega. Transkriptsioonid kirjutati suulisest kõnest lähtuvalt, kui midagi jäi arusaamatuks, siis märkis töö autor selle ka vastavalt (vt lisa 1). Tööks mitteolulisi andmeid, nagu mõttepause, emotsioone ning

parasiitsõnu, ei transkribeeritud. Ühe intervjuu transkribeerimiseks kulus keskmiselt 2-3 tundi. Kõige lühem transkriptsioon oli 8 ja pikim 17 lehekülge, kokku tuli transkribeeritud teksti 56 lehekülge. Olles kogunud uurimuse jaoks vajalikud andmed, luges autor transkriptsioonid mitu korda läbi, et antud teemas hästi orienteeruda.

Seejärel oli järgmiseks sammuks andmete kodeerimine. Kuna töö autor osales käesoleva töö metoodika peatüki kirjutamise ajal ainekursusel „Andmeanalüüs kvalitatiivses uurimuses: sisuanalüüs“, siis sai ta sealt vajalikud teadmised ning oskused andmete kodeerimiseks. Andmete kodeerimine viidi läbi vabavaralises keskkonnas *QCAmap*, mida saab kasutada tekstide analüüsimiseks. Transkribeeritud intervjuude failid salvestati .txt vormingusse ning laeti *QCAmap* keskkonda ülesse. Programm võimaldas kodeerida teksti märkides ära huvipakkuva tekstiosa ehk teemaühiku, mille põhjal moodustus kood, ning seejärel anda koodi nimetus antud tekstiosale. Kodeerimisel valiti tekstist tähenduslikke üksusi (Elo & Kyngäs, 2008) ehk sõnade, lausete või seisukohtade kogumeid, mis olid seotud teema keskse tähendusega. Eelpool mainitud viisil töötati läbi kõik 6 intervjuud. Kodeerimise käigus täiendati ja muudeti koode vastavalt vajadusele. Eelmainitud ainekursuse raames kaasati uurimuse usaldusväärsuse suurendamiseks protsessi uurimusega mitteseotud isikuid. Kaaskodeerijal paluti ühe transkriptsiooni tähenduslikud üksused kodeerida ühe intervjuu ulatuses samuti *QCAmap* programmis. Koodide kattuvust võrreldi ning jõuti koodide osas sarnastele arusaamadele.

Viimaseks etapiks andmete analüüsimisel oli koodide grupeerimine. Koodid jagati gruppidesse sisu sarnasuse alusel. Näiteks kooli arendamisega seotud koodid nagu *kooli tegevuse finantseerimine*, *juhtide omavaheline suhtlus*, *huvitegevuse toetamine* koondati teema *omavalitsuse ja kooli koostöö* alla. Kui koodide kategooriatesse jagamine oli tehtud, jaotati saadud kategooriad omakorda kolme peateemasse, mis lähtusid uurimisküsimustest: haridus- ja haldusreformide mõju omavalitsuse koolivõrgule, kooli tähtsus kogukonnas ja omavalitsuse meetmed kooli arendamiseks ning säilitamiseks. Näide teemakategooriate moodustamisest on välja toodud joonisel 1.



Joonis 1. Koodide kategooriate moodustamise näide.

Tulemused

Uurimisküsimustest lähtuvalt moodustusid kolm teemakategooriat, milleks olid 1) haridus – ja haldusreformide mõju omavalitsuse koolivõrgule, 2) kooli tähtsus kogukonnas ja 3) omavalitsuse meetmed kooli arendamiseks ning säilitamiseks. Järgnevas peatükis esitatakse tulemused eelmainitud kategooriate kaupa, mis on jaotatud omakorda alamkategooriateks. Tulemusi kinnitavad tsitaadid intervjuudest, mis on esitatud originaalkujul. Tsitaatide lühendamist on tähistatud märkidega /.../ ning tsitaatide lõppu on lisatud intervjuu järjekorranumber.

Haridus- ja haldusreformide mõju omavalitsuse koolivõrgule

Haridus- ja haldusreformide mõju omavalitsuse koolivõrgule jagunes kaheks alakategooriaks: Intervjueeritavate arvamus Eesti hariduspoliitikast ja haldusreformide mõju kohalikule elule.

Intervjueeritavate arvamus Eesti hariduspoliitikast. Uurides, mida arvavad omavalitsus- ja koolijuhid Eesti üldisest hariduspoliitilisest suunast toodi enim välja seda, et Eesti hariduspoliitiline suund on segane. Segadus väljendus eelkõige erinevate probleemide

ning vastuolude rohkuses. Näiteks toodi välja seda, et hariduse rahatusega seonduv on segane, mis tekitab keerukust arengukavade koostamisel.

Üldises hariduspoliitikas on seis segane, nii rahastamise mõttes ja kõik see, mis seal ümber käib. Ja minul juhina on ka nagu selles mõttes keeruline koolis võib-olla mingit suunda arengukavaliselt paika panna, kuna iga aasta on nagu see rahastamissüsteem ja kõik sellega seonduv segane. (4)

Samuti esines mitmeid vastuolusid, mis kerkisid esile just seoses kaasaegsete õppemeetodite kasutusele võtmisega. Mitmed intervjuueeritavad pidasid oluliseks õpetajaskonna koolitamist tänapäevaste õppevahendite kasutuselevõtmiseks, kuid arvasid samas, et koolitused antud teemal on vahel vastuolus.

/.../ näiteks ühel koolitusel räägitakse, et on tehtud uuring, mis näitab, et õpilaste õpitulemused langevad kui nad kasutavad tunnis nutitelefone. Nii. Samas järgmisel koolitusel räägitakse, et kasutage palun tunnis nutitelefone. Et nii palju on selliseid vastuolusid. (6)

Veel toodi välja seda, et vahet pidamata otsitakse õiget hariduspoliitilist mudelit. Võetakse erinevate riikide pealt eeskuju ning reformitakse, aga sobivat õiget mudelit pole veel leitud.

/.../ Kogu aeg on see haridus reformide tuultes, et kogu aeg käib selline katsetamine, et võtame siit ja sealt eeskuju. Aga kas kunagi sellist töötavat mudelit ka leitakse, ei tea. (5)

/.../ tegelikult haridusreform minu meelest on kogu aeg käinud, kogu selle Eesti Vabariigi ajal, et ega polegi olnud, et nüüd on asi teostunud, on pidev protsess /.../ (4)

Paljuski tuli esile riigi suund riigistada gümnaasiumid. 2012. aasta haridusreformiga võttis riik gümnaasiumihariduse enda kanda. Esiteks väljendus vastuolu selles, et üheks riigi eesmärgiks oli järjepidevalt liikuda selles suunas, et maakonnas oleks üks, maakonna keskuses asuv, riigigümnaasium. Samas teiseks eesmärgiks on hariduse pakkumine õpilastele nende kodu lähedal.

/.../ Riik, mida ta nagu tahab, on iga maakonna keskusesse siis oma riigigümnaasium. Aga teine eesmärk, et kool oleks kodu lähedal siis tõenäoliselt see haridusreform, seda eesmärki ei täida, sellepärast pigem neid koole pannakse kinni. Kodulähedasi koole järjest rohkem. (4)

Uurides, kas haridusreformid olid Eestile vajalikud, tuli üldiselt välja arvamus, et mingisugune muutus oli vajalik ning riigigümnaasiumite idee tundus intervjueeritavatele pigem positiivsena. Samas arvati, et reformide mõju ning õigsust saame mõõta ning uurida alles mõnekümne aasta pärast.

/.../ mingis osas need reformid panevad, teatud asjad paika, et kas need on nüüd vaja täpselt nii nagu tehakse, me ei oska öelda, aga igal reformil on mingisugune tagamaa või kasulik aspekt. (1)

Praegu ei saa seda öelda, seda saaks öelda umbes 20 aasta pärast. Et vaadata kuidas meie hariduselu on nüüd õitsele löönud. Praegu on selline tunne, et midagi hullu ei juhtunud, et saame hakkama. (2)

Üheks reformide vajalikkuse põhjuseks toodi rahvastiku arvu vähenemist, mis omakorda tähendab ka seda, et laste arv väheneb ning seoses sellega on muutused vajalikud. Antud väide käib nii haridus- kui ka haldusreformi kohta. Teiseks väideti, et vajadus gümnaasiumi reformi järele tulenes otsusest, et põhiharidus on kohustuslik.

/.../ kõik tahame vanaviisi jätkata, aga me ei tee selgeks endale seda, et inimeste arv tegelikult kogu aeg väheneb. Ja seoses sellega tuleb aegajalt mingisuguseid reforme ja uuendusi teha. (1)

Veel peeti haridusreformi üheks veaks seda, et riik nagu ei usaldaks omavalitsusi oma koolide korrastamisel. Tahetakse sätestada erinevaid piirmäärasid, mille täitmisel saab kvaliteetse hariduse pakkumine võimalik olla. Tegelikult aga on nii, et kvaliteetset haridust saab pakkuda igas koolis, kus on kvalifitseeritud töötajaskond ja piisavalt vahendeid. Soovitakse, et riik usaldaks omavalitsusi rohkem otsuste tegemisel.

Võhmat on haridusreform mõjutanud eelkõige gümnaasiumiastme kadumise näol. Kuna omavalitsus on kohustatud pakkuma ainult põhiharidust, siis gümnaasiumihariduse peab iga lapsevanem lapsele ise võimaldama. Sellega kaasnevad aga erinevad raskused, nagu transpordi või koolilähedase ajutise elukoha leidmine. Võhmast saavad tasuta bussiga sõita ainult need õpilased, kes õpivad mingis Viljandimaa koolis. Väljaspool maakonda koolis käivad õpilased toetust ei saa. Kuna Võhma on Viljandimaa ääreala, siis on see probleem, kuna mitmed õpilased käivad gümnaasiumis just maakonnast väljaspool, kas Põltsamaal või Türil. Põhihariduse poole pealt on Võhmas tunda seda, et riik ei taga omavalitsusele

spetsialistide palgafondi, keda on vaja kaasava hariduse põhimõtete rakendamiseks. Hetkel on see rahastus pandud omavalitsuse kanda.

Mis nüüd küll aga põhihariduse poole pealt, riik selles mõttes kuidagi peidab silmad liiva alla ja teeb näo, et ei näe seda, on see sama kaasava hariduse põhimõtete rakendamine. Ei ole võimalik kui riik ei taga, kuna põhiharidus on tasuta haridus, ei taga spetsialistide palgafondi, näiteks omavalitsusele. Ta praegu on lükanud selle väga mugavalt omavalitsuse kanda aga tegelikult omavalitsustel ei ole niisugust ressursi, et neid inimesi koolile muretseda. (3)

Võhma hariduselu kitsaskohtadena võib välja tuua kõige enam õpilaste vähesust. See põhjustas ka gümnaasiumiastme kinnipaneku. Samuti peeti üheks kitsaskohaks õpetajaskonda. Õpetajaskonna keskmine vanus on Võhmas üpriski kõrge, ning see tekitab mitmeid eri arvamusi. Ühelt poolt on õpetajate kõrgem vanus positiivne, kuna nad on kogenumad, ning see on õpilaste jaoks suur pluss. Teisalt on Võhmas palju õpetajaid, kes ei taha või ei suuda ajastu ning uudsete õppemeetoditega kaasa minna. Kitsaskoht, mille lahendamine oli Võhmas ka uurimuse läbiviimise hetkel päevakorral, oli liiga suur koolimaja. Võhma koolimaja oli ehitatud umbes 500 õpilase jaoks, kuid uurimuse läbiviimise ajal õppis Võhma koolis ainult 138 õpilast. Seega ei ole nii suure hoone ülalpidamine majanduslikult mõttekas, ning selle probleemi lahendamiseks planeeriti koolihoone rekonstrueerimist. Samuti ei välistatud ka mõne teise asutuse, nagu raamatukogu, noorte keskuse või kultuurikeskuse kolimist koolihoonesse. Viimase kitsaskohana võib välja tuua ümberkaudsetest omavalitsustest Võhmas koolis käivaid lapsi. Ilmnes see, et osad teistest omavalitsustest Võhma koolis käivad õpilased tõid endaga kaasa sinna koolikeskkonda väga palju probleeme, millega kõik tugispetsialistid pidid tegelema. Samuti mainiti ka vähest lastevanemate huvi oma lapse koolitee kohta.

Karksi vallas peeti aga üheks haridust puudutavaks kitsaskohaks näiteks seda, et kool peab tihti lahendama olukordi, mis on kooli vastutusalast väljas. Näiteks kuna lastel pole võimalust kiiresti eriarsti visiidile saada, siis tullakse haigena kooli ning kool peab selleks valmis olema. Selleks valmisolek eeldab ressursside paigutamist vastavate spetsialistide leidmiseks, kes nende probleemidega tegeleksid. Teiseks kitsaskohaks toodi välja seda, et koolidelt võeti ära rahastus investeeringute tegemiseks. Kool saab taotleda raha fondidest, kuid nendega kaasnevad alati mingid tingimused, mis tähendab sageli seda, et rahastus jääbki saamata. Sellega aga riik nõrgestab omavalitsuse ning kooli jätkusuutlikkust. Järgmiseks kitsaskohaks võib tuua raskust meelitada Karksi valda uusi õpetajaid, eriti reaalarvutite

õpetajaid. Samuti on keeruline leida asendusõpetajaid, kui näiteks mõni noorem õpetaja läheb lapsehoolduspuhkusele. Viimase kitsaskohana võib välja tuua asjaolu, et õpetajate palgad küll tõusevad, kuid ülejäänud personali ning eriti juhtkonna palkasid riik ei tõsta. Samas on ka neil lootus ja ootus palgatõusule.

Haldusreformide mõju kohalikule elule. Eestis on käima lükatud haldusreform, mille tulemusena peavad kõik omavalitsused, kus elab alla 5000 elaniku, liituma. Nii Võhma linn kui ka Karksi vald on mõlemad alla 5000 elanikuga omavalitsused. Seega on liitumine aktuaalne mõlemas omavalitsuses. Karksi vald on oma ajaloos juba ühe ühinemise läbi viinud. 1999. aastal liitus Karksi-Nuia linn Karksi vallaga. Vaatamata sellele, et 2005. aastal suleti Lilli algkool ja Karksi kuueklassiline kool, mõjutas selline vabatahtlik omavalitsuste liitumine piirkonda positiivselt, kuna oldi juba enne liitumist paljuski Karksi-Nuia linna keskne. Ka Võhma linnas on liitumine naabervaldadega olnud korduvalt päevakorral. Läbirääkimisi on peetud mitme naaberomavalitsusega, kuid liituda pole seni veel õnnestunud.

Haldusreformi peetakse pigem muutuseks, mida on vaja teha näitamaks, et midagi on ära tehtud. Arvatakse, et sundliitmine ei ole paljude omavalitsuste jaoks kõige parem variant. Pigem arvatakse, et mõistlikum oleks omavalitsustel lasta vabatahtlikkuse alusel liituda ning lasta sündmustel areneda evolutsiooniliselt.

Reformi reformi pärast teha, täna tundub ta nii, et tehakse lihtsalt midagi ära.

Tavakodanikule tegelikult ju midagi halvemaks ei lähe, et kui paremaks midagi läheks, siis oleks ju positiivne. (5)

Karksi vallas puudub vajadus kellegiga ühineda. Lihtsalt on ette pandud mingi piir, et peab ühinema. (4)

Üldiselt on haldusreformi, ning ka iga muutuse ees, hirm. Kogukonnas valitseb arvamus, et omavalitsuste liitumine toob endaga kaasa elukvaliteedi halvenemise. Tegelikult võivad teenused küll mõneti elukohast kaugeneda kuid teenuse kvaliteet hoopiski kasvab.

Eks kogukonnaga on sama asi, et iga muutus on raske. (3)

Ega neid teenuseid, mis siin on praegu, mis puudutavad kõiki poode ja ettevõtlusi, kooli, lasteaeda, ei vii siit linnast keegi minema kui inimesi on. Eks hirm on muidugi (1)

Võhmas arvati, et kasulikum oleks liituda suuruselt võrdsete omavalitsustega, kuna teatud valdkondades käib naaberomavalitsuste vahel niigi koostöö. Võrdsetega liitumine tähendaks ka seda, et koole ei hakataks sulgema ning hariduse kodulähedane kättesaadavus ei halveneks. Suurema omavalitsusega liitudes ei olda kindel, mis muutused kooliga toimuda võiksid. Samuti on murekohaks suurema omavalitsusega liitumisel ka see, et Võhma piirkonna esindatus tulevases omavalitsuses saaks olema liiga väike, mis tähendaks linnale vähem investeringuid ning rahastust.

*/.../ Ma ei usu seda, et kui võrdsed omavahel ühinevad, et kuskil pannakse kool kinni.
/.../ Aga kui nüüd hakatakse liituma mõne suurema omavalitsusega, siis ei ole enam nii kindel mis edasi saab (2)*

Karksi vallas arvati, et vajadus haldusreformi järele on tulenenud elanike arvu vähesusest, ning elu kolimisest maalt linnadesse. 1999. aasta Karksi valla ühinemine Karksi-Nuia linnaga üheks suureks omavalitsuseks oli nii majanduslikult, kui rahvastiku arvu vaadates mõistlik. Vallas suleti küll kolm väikest kooli, kuid tagasi vaadates on selge, et ühte suurt kooli on oluliselt lihtsam ülal pidada.

Meil on siin üks kool, et kindlasti on lihtsam majandada. Mõnes omavalitsuses on neid väikseid koole mitmeid ja siis on neil rahaliselt väga keeruline (6)

Karksi valla kogukonna arvamused lähevad haldusreformi teemadel lahku. Üldiselt muutust ei soovita, kuid on ka neid, kes arvavad vastupidist.

/.../ mina olen käinud just rääkimas, et tulevikku vaadates on meil just mõistlik liituda, sest elanikkond väheneb, tulumaksubaas väheneb, mingil hetkel tuleb siis see kriitiline piir ette, et ise ei majanda enam ära. Kui ma seda nagu inimestele räägin, siis inimesed saavad aru, et jah liitumine ongi mõistlik. (5)

Mõlemas uuritud omavalitsuses ei osatud täpselt öelda, mis mõju haldusreform kaasa võib tuua. Paljuski olenes tulevik sellest, millise omavalitsusega ühinetakse. Kindlasti eelistati läbirääkida ja liituda vabatahtlikult, mitte sundliitmise läbi.

Kooli tähtsus kogukonnas

Kooli tähtsus kogukonnas alakategooriateks ei jaotunud, vaid jäi üks teemakategooria.

Väikese omavalitsuse jaoks on kool elulise tähtsusega. Arvati, kui maakohas pole kooli, siis hääbub seal ka üleüldine elu. See tuleneb sellest, et kogukonna jaoks on oluline, et kodu lähedal oleks kool olemas. Ilma koolita maakohta ei ole enam noortest lapsevanematest nõus kolima. See põhjustab piirkonna elanikkonna järkjärgulise vananemise, mille tulemusena hakkavad kannatama ka muud teenused.

Koolil on väga oluline roll kogukonnas. Ta on natuke selline, piirkonnas kus on kool, elu käib. (2)

Kui me räägime väiksest kogukonnast, siis tahestahtmata, puudutab kool igat inimest ja iga inimene kooli (3)

Väikeses kogukonnas on koolil väga oluline roll, mitte ainult hariduse pakkumise tõttu vaid ka mitmes muus aspektis. Esiteks teeb kool omavalitsusega koostööd korraldamaks mitmeid ühisüritusi, näiteks spordiüritusi, aktuseid, laatasid, kontserte jne, millest kogukonna liikmed osa saavad võtta. Samuti pakub kool mitmeid huviringe ja trenne, kuhu tihti pole oodatud mitte ainult kooliõpilased vaid ka kogukonna liikmed.

Kõik see huvitegevus, koolitused, sündmused, kultuuriasjad. Järjest rohkem pole kool ainult õpetlik asutus /.../ (2)

Teiseks peeti kooli nii Karksi vallas kui Võhma linnas üheks olulisemaks tööandjaks. Esiteks nii töökohtade arvu poolest, kui ka selle poolest, et kooli õpetajad on kõrgelt haritud ja kvalifitseeritud inimesed. Peale õpetajate saavad seal tööd veel teisedki spetsialistid ning muu personal.

Kool hoiab meie seda haritlaskonda siin, kes võib-olla panustavad ka väljapoole kooli oma teadmistega igasugustesse üritustesse. Et kui kooli poleks siis oleks haritud elanikkond kindlasti palju väiksem. (6)

Kolmandaks toodi välja see, et kool meelitab inimesi piirkonda elama. Kool võib saada määravaks teguriks elukoha valimisel. Veel suurem mõju on koolil nendele inimestele, kes on ise antud kooliga seotud olnud. Nii Karksis kui Võhmas arvati, et noored, kes on lõpetanud seal kooli, pöörduvad hiljem suurema tõenäosusega oma kodukohta tagasi, kuna neil on tekkinud kooli tõttu oma kodukohaga suurem seos.

Kui sa tahad maapiirkonda üldse inimesi saada, siis ongi ainus variant see, et sa meelitad neid tagasi, kes on sealt pärit. Noored inimesed ju täiesti suvalisse maakohta elama ei kipu. Oluline on, et mingid juured oleks ja kool seob inimest kohaga. (6)

Kooliga seotud muutused lähevad mõlemas valitud omavalitsuses kogukonnale korda. Kooliga seotud arutelude vastu tuntakse huvi ning osatakse oma arvamust avaldada. Karksi vallas on kogukonna üks suurematest soovidest, et gümnaasium säiliks. Võhmas oli gümnaasiumiastme kaotamine üks volikogu raskemaid otsuseid.

/.../Võhmat on reform ikka väga tõsiselt mõjutanud, meil on ju gümnaasium kinni. Ühtegi nii kurba otsust pole veel volikogus näinud, kõigil olid silmad klaasist ja valitses täielik vaikus.(2)

Omavalitsuse meetmed kooli arendamiseks ning säilitamiseks

Antud teemakategooria jagunes omakorda veel kolmeks alamkategooriaks: Hinnang kooli olukorrale, eelarve ja arengukava ning omavalitsuse ja kooli koostöö.

Hinnang kooli olukorrale. Uurides intervjuueeritavatelt, kui raske on kooli tänapäeva Eestis säilitada tuli peamiselt välja see, et nii kaua kui koolis käib piisav arv lapsi, siis ei ole kooli säilitamine kuigi keeruline. Gümnaasiumiastet ei ole keeruline siis säilitada, kui omavalitsusel on selles piisavalt rahalisi vahendeid. Vaatamata sellele, läheb kooli, eriti gümnaasiumiastme, säilitamine järjest keerukamaks. Esiteks sellepärast, et meediakajastus on suunatud nüüd riigigümnaasiumide poolele. Samas ei teadvustata, et kvaliteetse keskhariduse saamiseks ei pea tingimata minema riigigümnaasiumi õppima. Oma kooli reklaamimisel jäetakse omavalitsused omapäi.

/.../ kui omavalitsusel on piisavalt finantsi, ei ole midagi rasket. Sest riik ei ole tegelikult öelnud, et ta ei luba omavalitsuselt gümnaasiumi pidada. (3)

Omavalitsused peaksid suutma ise enda kooli reklaamida riigi vastu. Natuke keeruline on seda teha. (4)

Karksi vallas hinnati August Kitzbergi Gümnaasiumi tasemelt täiesti keskmiseks Eesti kooliks. Välja toodi seda, et head tööd on tehtud noore õpetajaskonna meelitamisega, mille tõttu on August Kitzbergi Gümnaasium kõige noorema õpetajaskonnaga kool Viljandimaal. Samuti arvati, et kooli konkurentsivõime võrreldes naaberomavalitsuste koolidega on väga hea. Seni kuni riik gümnaasiumide rahastust täiesti kinni ei keera, on gümnaasiumi säilimine võimalik. Kuna tulemas on ka haldusreform, siis ei osatud kooli tulevikku ette näha.

Mingi 5-6 aastat ei tohiks probleemi olla gümnaasiumi püsimisel. Tegelikult edasi on ka raske prognoosida. Oleneb riigist ja rahastusest (6)

Võhma kooli hindasid intervjueritavad samuti keskmise tasemega põhikooliks. Oluliseks peeti juhtkonna hoiakut hoida kool jätkusuutlikuna. Gümnaasiumiaste kaotati Võhmast küll ära, kuid põhikoolina hinnati Võhma kooli suutlikust püsima jääda üsna heaks, kuigi mõningaid muutusi oleks vaja läbi viia. Vajalike muutuste all peeti silmas peeti õpetajaskonna koolitamist ning uuendamist. Võhma kooli konkurentsivõimet võrreldes naaberomavalitsuste põhikoolidega hinnati samuti heaks. Ümbruskonnas on kõik põhikoolid alla 100 õpilasega, Võhmas on õpilasi 138.

/.../Ajaga tuleb kaasas käia. Tuleb mõelda sellele, et õppimiseks on teisi meetodeid kui raamat, vihik, tahvel, kriit ja muud. Et on olemas interaktiivsed võimalused /.../ (3)

Eelarve ja arengukava. Eelarveliselt läheb haridusele väga suur osa. Võhma linnas kulub 55% linna eelarvest ehk 837,000 eurot haridusele, Karksi vallas on sama näitaja 54% ehk 1,6 miljonit eurot. Küsimusele, kas see summa on piisav hariduse edendamiseks omavalitsuses, vastati eitavalt. Võhmas väljendus puudujääk eelkõige investeeringute osas. Eelmainitud summast piisas, et majandada ära kõik hariduse alla käivad asutused, maksta õpetajatele palka ning toetada huvitegevust, kuid uuteks investeeringuteks vahendeid ei jätku.

Ütleme niimoodi, praegu nagu ülalpidamise ja palkadega saame nagu hakkama, aga kui tahaks nagu midagi investeerida, siis pole see piisav. /.../ kui me tahame seda kooli nüüd ümber ehitada, siis ütleme, täpselt sama suur nagu meil linnaeelarve 1,5 miljonit, selle kooli jaoks vaja olekski. (1)

Samuti arvati, et riik peaks suutma tagada selle, et koolid oleksid oma tingimustelt ning keskkonnalt tänapäeva haridussuundadele vastavad. Senikaua kuni riik ei suuda rahastada koolihoonete renoveerimist ning õppevahendite soetamist, siis ei saa ka väita, et riik oleks täitnud kohustusliku põhihariduse andmise rolli.

/.../ koolile eraldatava rahaga on nii, et riik peaks suutma tagada selle, et kõik koolid oma tingimustelt oleks oma tänapäeva nendele haridussuundadele vastavad, mis nad on kokku leppinud ja millistele kokkulepetele on nad alla kirjutanud. (3)

Karksi vallas oli üheks rahaliseks probleemiks see, kui riik tõstab õpetajate palka, siis ei arvestata sellega, et ka koolijuhid ootavad palgatõusu, kuid nende palk on aastaid püsinud

muutumatusena. Samuti toodi välja seda, et koolitusteks mõeldud rahastust on vähendatud poole võrra. Arvati, et õpetajate palk tõusiski just koolitusrahade arvelt.

See üle Eesti probleem, et riik kui ta teeb palgatõusu, siis ta paneb, selle tõusu sinna (õpetajatele), aga jätab selle(juhtide palga) omavalitsuse kanda. (4)

Nii nagu Võhmas, toodi ka Karksis välja rahaline puudujääk investeeringute osas. Investeeringuid saab kool taotleda erinevatest fondidest, kuid igal fondil on rahastuse saamiseks seatud tingimused, mida pole tihti võimalik täita. Samuti seavad õppekavad väga kalleid ettekirjutisi, mis vahendid koolil olema peaks kvaliteetse hariduse pakkumiseks.

Kool võib taotleda raha siis fondidest, aga sinna pandud klausel juurde, kui ta korraldab oma koolivõrku, kaotab ära gümnaasiumiosa või mingisuguse põhikooliosa ja siis sa saad seda raha taotleda /.../ (3)

Mõlemas valitud omavalitsuses pole arengukavasse pandud saavutamatu eesmäärke. On eesmäärke, mille täitumine on muutuvate aegade tõttu küsitavad. Enamikus olid haridusele püstitatud eesmärgid Karksi valla ja Võhma linna arengukavades jooksvalt täidetavad või realistlikud. Koolid teevad oma arengukava omavalitsuse omast lähtuvalt.

Kõikide eesmärkide poole käib pidev töö. Kõik on reaalselt täidetavad. (1)

Otsuste tegemisel igapäevaselt arengukava ei vaadata. Arengukava jälgitakse näiteks projektide koostamisel, kuna siis on vajalik arengukavale viidata. Kool koostab oma arengukavast lähtuvalt üldtööplaani, mida jälgitakse. Üldtööplaan koostatakse üheks aastaks ning igal aastal analüüsitakse seda, kas selles püstitatud eesmärgid on täidetud või mitte. Vastavalt sellele tehakse ka arengukavas muudatusi. Karksi vald hakkab 2016 aasta lõpus koostama uut arengukava, kuid samas tuli nentida, et reformide tõttu on arengukava koostamiseks väga kehv aeg.

Igapäevaselt mina seda laua taga ei jälgi, iga mingi aja tagant me seda vaatame, et mis vajab tegemist. /.../ Mõnes mõttes on kehv aeg, et me võime igasuguseid asju kirjutada, aga sügisel me veel ei tea, mis meist saab. (5)

Mõlemal omavalitsusel oli kooliga seoses päevakorral ehitus. Karksi valla üks suuremaid projekte oli kooli võimla rekonstrueerimine ja kaasajastamine ning Võhma linnas oli aktuaalne kogu koolihoone rekonstrueerimine. Seega astutakse samme muutmaks koole kokkuhoidlikumaks, atraktiivsemaks ning kaasaegsemaks.

Omavalitsuse ja kooli koostöö. Kooli arendamiseks ning säilitamiseks peab eelkõige efektiivselt toimima omavalitsuse ning kooli vaheline koostöö. Kool saab oma rahastuse omavalitsuse eelarvest, mis ongi kõige suurem omavalitsusepoolne panus kooli arengusse. Veel toodi panusena kooli arengusse välja omavalitsuse ja kooli juhtide omavahelist suhtlust. Oluliseks peeti seda, et omavalitsus oleks alati kursis koolis toimuvaga ja sellest tulenevalt oskust näha kooliga seotud aspekte teise pilgu alt.

Omavalitsuse esindaja ju osaleb mitmel moel. /.../ Ka see kui ta tuleb tegelikult üle ukse ja räägib. Ka see on panus. (3)

Lisaks sellele on omavalitsuse esindaja alati kohal kooli arengukava koostamisel ja analüüsimisel. Erinevate määruste, korralduste ja hinnakirjade kinnitamine toimub samuti kooskõlastatult omavalitsusega. Võhmas toodi üheks plussiks välja see, et linnal on väike kogukond ning väiksearvuline volikogu, mis tähendab seda, et kooli saadetud materjalid ning ettepanekud arutatakse alati läbi.

/.../ vahel seal on väga tuline vaidlus ja minnakse väga emotsionaalseks, aga see ka ju annab mingisuguse teise pildi asjast. (3)

Veel toodi välja koostööd muudes valdkondades. Näiteks õigusrikkumiste korral, kui on vaja kontrollida mõne õpilase kodust olukorda, siis nii omavalitsuse kui ka kooli sotsiaaltöötaja lähevad ja teostavad kontrolli ühiselt. Sammuti korraldatakse ka transporti, et ümbruskonna lapsed saaksid kooli ning koju tagasi.

Peale eelmainitud aspektide, panustab omavalitsus kooli arengusse ka seadusandlikult. Näiteks Karksi Vallas on uute õppejõudude toetuseks loodud Alustava Õpetaja toetus. Kõik uued õpetajad, kes tulevad ka valda elama, saavad kahe aastase perioodi jooksul 2000 eurot toetust. Hiljuti täiendati toetust nii, et ka asendusõpetajad ja ka õpetajaks õppivad tudengid saaksid tuge, kuna asendusõpetajaid on tihti keeruline leida.

Väga raske on saada siia poole aasta pealt või üheks aastaks mingit inimest õpetajaks. Siis sai natuke täpsustatud, et asendusõpetaja saaks ka nagu stardiraha. Need kes on Noored Kooli õpetajad, et nemad saavad ka toetust. Muidu said seda toetust, et sa pidid olema juba õpetaja, aga nüüd saavad ka asendusõpetajad ja tudengid, kes alles õpivad õpetajaks. (6)

Alustava Õpetaja toetus on kindlasti üks oluline vahend, millega on meelitatud August Kitzbergi Gümnaasiumisse palju noori õpetajaid, muutes seeläbi kooli jätkusuutlikumaks ning

tuues kooli uudseid õppemeetodeid. Kuid kooli säilimiseks on oluline meelitada sinna ka õpilasi. Karksi vallas arvati, et keskastme säilitamiseks pole vaja mitte uusi lapsi kooli meelitada, vaid veenda juba seal põhikoolis käivaid õpilasi jääma keskharidust omandama samasse kooli.

Võib-olla nii väga ei peagi, kõik räägivad sellest meelitamisest. Pigem on olulisem neid lapsi siin hoida, kes siin on. (6)

Samuti arvati seda, et uute õpilaste meelitamiseks ei olegi vaja midagi erilist teha. Pigem tasub toimida oma eesmärkide järgi ning paista silma hea koolina, siis tulevad ka õpilased. Väljastpoolt omavalitsust saab õpilasi juurde meelitada transpordi abil. Kui on kaugem piirkond, siis õpilaste olemasolul saab sinna käima panna bussi, mis toob nad hommikul kooli ning viib hiljem koju tagasi.

Võimalikult atraktiivseks teha seda kooli. Kui hoone ja personal on hea, siis peab ainult reklaamima kooli. Eks õpilased peavad saavutama ka häid tulemusi. (5)

Kaugemalt õpilaste meelitamiseks on Karksi vallas mõeldud ka õpilaskodu loomise peale, kuid mõttest on siiski loobunud. Selle asemel toetatakse õpilasi korteri üürimisel kuus kuni 30 euroga. Võhma koolil on oma õpilaskodu olemas, kus kaugemalt tulnud õpilased nädala sees elada saavad.

Meil on pikalt arutatud, kas peaks olema õpilaskodu. Siinjuures me oleme leidnud alati et, see nagu ei too sisse õpilasi. (4)

Võhmas selgus, et õpilaskoduga võivad vahel kaasneda ka mitmed probleemid. Kuid samas pakub õpilaskodu kogukonnale töökohti ning hõlbustab kaugemal elavate laste kooliskäimist.

Mingil määral, nüüd küll enam mitte, kuid vahepeal oli kitsaskohaks laste õpilaskodu. Mis seal salata, seal oli hästi palju probleemseid lapsi. (3)

Võhma linnas esitas töö autor üheks küsimuseks, et mida oleks saanud gümnaasiumi säilitamiseks teha. Arvati, et gümnaasiumi kaotamise otsus oli õige, sest õpilaste arv jäi väga madalaks. Kuid selle põhjuseks võis olla liiga kergekäeline allaandmine. Ühelt poolt arvati, et õpilaste arv vähenes seetõttu, et inimeste arv üleüldiselt Võhma linnas langeb. Selle põhjuseks võib tuua vähese töökohtade arvu.

Kolm tööandjat Võhmas, kes kõik annavad tööd sajale inimesele ja nii oleks saanud gümnaasium püsima jääda. (3)

Teisalt arvati, et õpilaste arvu kiire vähenemine põhjuseks oli varajane hirm kuulujutu ees, et gümnaasium pannakse kinni. See võis mõjutada lapsevanemaid panema oma lapsi mujale gümnaasiumi.

Ma arvan, et oleks saanud säilitada küll, kui ei oleks aastaid olnud neid jutte, et kohe kohe kaob ära ja kohe on lõpp. Paljud lapsevanemad kartuses, et lähebki kinni, viisidki lapsed minema. (2)

Kuna Karksi vallas on gümnaasium alles, siis küsis töö autor seal küsimuse, et mida tehakse gümnaasiumi säilitamiseks. Kõige olulisem oli siiski õpilaste veenmine jätkata August Kitzbergi Gümnaasiumis ka peale põhihariduse omandamist. Oluline oli ka raha ja ressursside panustamine gümnaasiumisse. Peale selle üritab kool erinevate muudatustega kaasas käia, nagu seadusmuudatused, õppekava muudatused jne. Samuti kordus ka juba eelmainitud noorte õpetajate leidmise aspekt. Õpetajaid koolitatakse pidevalt, et olla uudsete tendentsidega kursis.

/.../ igal pool mängib raha ikka väga suurt rolli, et seni kuni finantsi leiame, siis seda gümnaasiumi ka peame. (5)

Lõpetuseks uuriti ka omavalitsus- ja koolijuhtide visiooni oma koolist 10 aasta pärast. Võhmas arvati, et 10 aasta pärast on Võhma kool Võhma haridus- ja kultuurikeskusena alles ning jätkusuutlik, kuid seda tingimusel, et Võhma koolis olev inimene on valmis muutuma ning ajaga kaasas käima.

Kui Võhma kool ja Võhma koolis olev inimene, ükskõik kes ta on, on ta koristaja, on ta sekretär, on ta õpetaja, on ta direktor, on ta õppealajuhataja, on nõus arenema ja olema avatud, siis ma näen, et Võhma koolist võib saada väga tugev kool. (3)

Karksi vallas arvati, et 10 aasta pärast tõenäoliselt gümnaasiumi enam ei ole, kuid see oleneb suuresti riigi poliitikast, tulevasesest haldusreformist ning rahvaarvust. Samuti on Viljandi Maavalitsuse poolt välja käidud mõte, et August Kitzbergi Gümnaasium võiks lisaks keskharidusele pakkuda ka mõnda kitsast kutset.

Ma võin öelda, et viie aasta perspektiivis meil kindlasti on gümnaasium. Sealt edasi ma ei tahaks öelda seda praegu. (4)

Arutelu

Koolide säilitamine on haridus- ja haldusreformide tõttu olnud alati aktuaalne teema. Samuti on see probleem, mis tänapäeva Eestis vajab järjest rohkem lahendusi ning sellest lähtuvalt püstitati käesoleva töö eesmärk, milleks oli välja selgitada kuidas omavalitsus suudab arendada ning säilitada kooli muutuvast Eestis.

Karksi valla ja Võhma linna omavalitsus- ja koolijuhtide intervjuu tulemusena selgus, et kooli ei ole raske säilitada siis, kui seal on piisavalt õpilasi ning kui omavalitsusel on piisavalt rahalisi ressursse. Omavalitsus toetab kooli arengut põhiliselt eelarveliselt, kuna kooli rahastamine on omavalitsuse üks ülesannetest. Seda väitis ka Moll (2007), et kooli eelarve tuleneb omavalitsuse eelarvest, kes saab kooli pidamiseks vahendeid riigilt.

Paljuski arvati, et teostatud reformid, nii haldus- kui ka haridusreform olid läbi viidud rutakalt ning piisavalt läbimõttlemata. Siiski arvati, et mingisugune muutus oli rahvastiku arvu vähenemise tõttu vajalik. Ka Laar (2007) tõi esile, et reformid peavad oma eesmärgilt olema kodanike huve ja õigusi arvestavad, innovatiivsed, paindlikud, kvaliteetsed ja mõjusad avalike funktsioonide täitmiseks. Siiski näitavad tulemused, et haridusreform kõiki neid eesmärke täitnud ei ole. Samuti võib siinkohal välja tuua Reiljani ja Timpmanni (2001) väite, et reformimisel ei arvestatud piisavalt riigi erinevate piirkondade majandusliku arengutaseme ja -tempo ebaühtlusest tulenevaid probleeme. Loodetakse, et tulevase haldusreformiga sellist viga ei tehta ning lastakse omavalitsuste liitumisel areneda omasoodu.

Irby, Schroeder ja Madsen (2014) on haridusreformi defineerinud kui poliitiliste ja sotsiaalsete jõudude koostöös sündinud kutset koole edendada, et luua parimad õppetingimused kõigile õpilastele, olenemata nende rassist, päritolust ning majanduslikust taustast. Tulemuste põhjal saab väita, et gümnaasiumireform seda eesmärki ei täida, sest paljude õpilaste jaoks hariduse kättesaadavus halveneb. Kooli sulgemine kodu lähedalt püstitab lapsevanematele ning omavalitsusele uusi raskusi, nagu transpordi organiseerimine või koolilähedase elukoha üürimine.

Uurides kooli rolli kogukonnas, võib tulemuste põhjal nõustuda Jüri Ginteriga, kes oma artiklis (2014), väitis, et kool on kogukonna süda. Väikese kogukonna puhul on see tõesti nii. Arvati, et kooli kadumisel kogukonnast hakkab ka kogukonnas elu järkjärgult hääbuma. Kogukonna jaoks on kool nõ „valguse kants“, kus ei käi ainult lapsed haridust saamas, vaid kool osaleb ka paljudes üle linnalistes üritustes ning puudutab igat kogukonna liiget.

Kui gümnaasiumihariduse pakkumist on hakatud järjest enam riigistama, siis põhikoolidele on otsustusvabadust suurendatud. Seda tõi välja ka Maarja Urb (2014) oma magistritöös. Peeti oluliseks, et riik usaldaks kooli- ja omavalitsusjuhte otsuste tegemisel.

Kui võrrelda Võhma linna ja Karksi valda, siis saab tulemustele toetudes väita, et mõlemad koolid on jätkusuutlikud. Mõlemal pool panustab omavalitsus mitmeti kooli arengusse. Kuna Karksi vald on Võhma linnast suurem nii pindalalt kui ka elanike arvu poolest, siis ei saa siin otseseid paralleele tõmmata, kuna suurema eelarvega kaasnevad ka suuremad võimalused.

Tänapäeval on väikeste koolide ning eriti gümnaasiumide säilitamine Eestis muutunud probleemiks, millele loodetakse leida lahendusi. Probleem ei ole vaid ühepoolne, sest ühelt poolt on koolide säilitamise keerukuse taga rahvastiku arvu vähenemine, teiselt poolt riigipoolse rahastuse vähenemine. See on probleem, mis hõlmab enamiku väikeste omavalitsuste koolidest ja gümnaasiumidest.

Kokkuvõttes saab esiteks öelda, kogukonna jaoks on kool väga oluline osa, ilma milleta elu kogukonnas tõenäoliselt ajapikku hääbuks. Teiseks, omavalitsus panustab kooli arengusse eelkõige eelarvest tulenevate rahaliselt vahenditega, kuid ka teiste moraalsete ja materiaalsete ressurssidega. Kolmandaks, haridusreformid on mõjutanud mõlemat omavalitsust muutes kooli säilitamist raskemaks. Võhmas suleti gümnaasiumiaste ning Karksi vallas pole gümnaasiumiastme tulevik samuti kindel. Võhma linnal pole õnnestunud naaberomavalitsustega seni liituda õnnestunud, seega pole omavalitsuste liitumine Võhma kooli kuidagi mõjutanud. Karksi vald on liitunud 1999. aastal Karksi-Nuia linnaga, moodustades ühe suure valla ning selle tulemusel suleti 2005. aastal kolm väikest kooli. Tagasi vaadates peeti seda õige otsuseks, mis muutis hariduselu Karksi vallas tugevamaks.

Töö kitsaskohad ja praktiline väärtus

Bakalaureustöö käigus selgus, et andmete analüüsimine on kohati keeruline ja väga ajamahukas töö. Autoril olid ainekursuse raames omandatud mõningad kogemused andmete analüüsimisel programmiga *QCAmap*, kuid andmete rohkuse tõttu oli protsess siiski keeruline.

Teema vajaks ka edasi uurimist. Laiema ülevaate saamiseks saaks kaasata valimisse valitud omavalitsustest veel teisigi erinevate positsioonidega inimesi, et saada probleemist

mitmekülgsem nägemus. Näiteks saaks kaasata lapsevanemaid kui kogukonna liikmeid ning õpetajaid.

Käesoleva töö tulemusi ei tohi üldistada teistele Eesti väikestele kohalikele omavalitsustele.

Töö praktiliseks väärtuseks on, et uurimistööd saavad valitud omavalitsused kasutada kui võrdlusmomenti kahe omavalitsuse ja kooli vahel. Tööst on võimalik saada informatsiooni meetmete kohta, mis on kasutusele võetud, et kooli arendada ning hoida see jätkusuutlikuna.

Tänuõnad

Suur tänu intervjueeritavatele kiire ja tõhusa koostöö eest. Tänud kursusekaaslastele, perekonnale ja elukaaslasele kes olid töö koostamisel igati toeks.

Autorsuse kinnitus

Kinnitan, et olen koostanud ise käesoleva lõputöö ning toonud korrektselt välja teiste autorite ja toetajate panuse. Töö on koostatud lähtudes Tartu Ülikooli haridusteaduste instituudi lõputöö nõuetest ning on kooskõlas heade akadeemiliste tavadega.

Kasutatud kirjandus

- Andrews, R., & Boyne, G. A. (2009). Size, Structure and Administrative Overheads: An Empirical Analysis of English Local Authorities. – *Urban Studies*, 46(4), 739–759.
- Childers-McKee, C. D., & Hytten, K. (2015). *Critical Race Feminism and the Complex Challenges of Educational Reform*. New York: Springer Science+Business Media.
- Creswell, J. W., & Miller, D. L. (2000). Determining Validity in Qualitative Inquiry. *Theory Into Practice*, 39(3), 124–130.
- Davies, B., & Ellison, L. (2004). *The new strategic direction and development of the school: key frameworks for school improvement planning (2nd ed.)*. New York: Routledge Falmer.
- Dollery, B., & Fleming, E. (2006). A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. – *Urban Policy and Research*, 24(2), 271–282.
- Doody, O., & Noonan, M. (2013). Preparing and conducting interviews to collect data. *Nurse Researcher*. 20(5), 28-32.
- Elmore, R. F. (1991). Restructuring Schools: The Next Generation of Educational Reform. *The Jossey-Bass Education Series*. Külastatud aadressil <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED356519.pdf>
- Elo, S., & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62 (1), 107-115
- Euroopa kohaliku omavalitsuse harta* (1985). Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>.
- Gaventa, J., Valderrama, C. (1999). *Participation, Citizenship and Local Governance*. Institute of Development Studies. Külastatud aadressil <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf>
- Ginter, J. (2014). Kool on kogukonna süda. *Õpetajate Leht*. Külastatud aadressil <http://opleht.ee/12825-kool-on-kogukonna-suda/>

- Kaldaru, H. (2015). *Elanikkonna suhtumine haldusreformi*. Külastatud aadressil http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusreform.nov_15.pdf
- Kirch, M., & Naaber, H. (2000). *Väikeste maakoolide perspektiivid lähitulevikus*. Külastatud aadressil http://www.riigikogu.ee/msi_arhiiv/tell24.html
- Kuiv, S. (2015). Ülevaade Tegevus- ja koolituslubadega seotud järelevalve läbiviimisest. H. Voolaid (Toim). *Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2014/2015. õppeaastal* (lk 21-23). Tartu.
- Laar, M. (2007). Haldusreformi ideed ja praktika. *Riigikogu Toimetised*, 28.
- Laherand, M. L., (2008). Kvalitatiivne uurimismeetod. Tallinn: OÜ Infotrükk.
- Leemans, A. (1970). Changing Patterns of Local Government. International Union of Local Authorities.
- Maask, K. (2015). Ülevaade üksikküsimustes läbiviidud järelevalvest. H. Voolaid (Toim). *Ülevaade haridussüsteemi välishindamisest 2014/2015. õppeaastal* (lk 17). Tartu.
- Madsen, J., Schroeder, P., Irby, B. J. (2014). *Educational Reform and Leadership*. Külastatud aadressil <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=6d1e9bba-0e00-48f9-ac59-5718ef31893f%40sessionmgr4004&vid=8&hid=4104>
- Moll, M. (2007). *Kohaliku omavalitsuseüksuse ülesanded*. Külastatud aadressil http://www.ell.ee/failid/teadustood/Ylevaade_Mart_Moll_Ylesannetega_oigusaktide_1oend_2007_raamatuna.pdf
- Moos, L. (2013). Diverse perspectives and hopes on autonomy in school leadership. In A. Kollias (Ed.), *Critical factors in the discourse on school leadership from the perspective of equity and learning* (pp. 35–38). EPNoSL Project.
- Morse, J. M., & Field, P. A. (1996). *Nursing Research: The Application of Qualitative Approaches*. Basingstoke: Macmillan.
- Mäeltsemees, S. (2012). Local Government in Estonia. In A. M. Moreno (Eds.), *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* (pp 157-183). INAP.

- Müürsepp, M. (2005). *Lapse tähendus Eesti kultuuris 20. sajandil: kasvatusteadus ja lastekirjandus*. Külastatud aadressil www.digar.ee/arhiiv/et/download/193052
- Noorkõiv, R. (2002). *Kohaliku omavalitsuse arengukava koostamise soovitusel*. Tartu: Geomedia OÜ. Külastatud aadressil http://www.geomedia.ee/materjal/raamat_binary.pdf
- Rahandusministeerium. (2015). *Haldusreformi infokiri*. Külastatud aadressil <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2014/04/haldusreformi-infokiri-detsember-2015.pdf>
- Reiljan, J., & Timpmann, K. (2001). *Eesti halduskorralduse arengu sõlmprobleemid*. Lk 424-425, 432. Külastatud aadressil http://www.mattimar.ee/publikatsioonid/majanduspoliitika/2001/2001/Str_ettevotlusp/ol/46_ReiljanJ_Timpmann.pdf
- Rämmer, A. (2014). *Valimi moodustamine*. Külastatud aadressil <http://samm.ut.ee/valimid>
- Schleicher, A. (2012). *Preparing Teachers and Developing School Leaders for the 21st Century: Lessons from around the World*. OECD Publishing. Külastatud aadressil <http://www.oecd.org/site/eduistp2012/49850576.pdf>
- Scott, Z., & Rao, S. (2011). *Topic Guide on Decentralisation and Local Government*. Külastatud aadressil <http://www.gsdr.org/docs/open/DecLocGov2011.pdf>
- Sillamäe linnavalitsus. (2005). *Sillamäe Eesti Põhikooli arengukava kinnitamine*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/akt/971699.txt>
- Urb, M. (2015). *Arengukava koostamine ja juhtkonna liikmete tõlgendused sellele üldhariduskooli näitel*. Külastatud aadressil http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/48323/maarja_urb.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Valner, S. (2013). *Haldus-territoriaalne reform – kas lähiaja tegelikkus või unelm?*. Külastatud aadressil [http://emovl.ee/files/POLIS%20ettekanded%2003062013//20%20aastat%20KOKSi%20\(Sulev%20Valner\).doc](http://emovl.ee/files/POLIS%20ettekanded%2003062013//20%20aastat%20KOKSi%20(Sulev%20Valner).doc)

Visor, A. (2007). *Haldusterritoriaalne reform kohaliku omavalitsuse tasandil Karksi valla näitel: kohalike omavalitsuste liitumise mõju kultuuri- ja haridusteenuste kättesaadavusele*. Publitseerimata magistritöö.

Väätsa põhikool. (2015). *Väätsa põhikooli arengukava 2015-2020*. Külastatud aadressil <https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4100/6201/5029/lisa.pdf>

Õunapuu, L. (2014). Uurimisprotsessi viies etapp: töö andmetega. E. Kärner (Toim). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. (lk 171-172). Tartu Ülikool.

Übius, Ü., Kall, K., Loogma, K., Ümarik, M. (2014). Rahvusvaheline vaade õpetamisele ja õppimisele, *OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2013 tulemused*. Tallinn: SA Innove. Külastatud aadressil https://www.hm.ee/sites/default/files/talis2013_eesti_raport.pdf

Xaba, M. (2006). The difficulties of school development planning. *South African Journal of Education*, 26(1), 15-26.

Lisad

Lisa 1. Näide transkribeeritud intervjuust

3.20 Milline on kooli konkurentsi võime võrreldes naaberomavalitsuste koolidega?

.... Oleneb nüüd keda naabriks võtta. Kui nüüd võtta Viljandi naabriks, siis Viljandi linna koolid on nüüd kindlasti tugevamad koolid. Jällegi taandub asi selleni, et on rohkem võimalusi. On rohkem võimalusi ka õpetajate leidmiseks. On kindlasti rohkem võimalusi ka tugiteenuste saamiseks koolis, nii kooli personalil kui ka õpilasel, aga kui me võtame siin võrdluseks Imavere, Kõo, Olustvere, siis ma leian et Võhma kool ikkagi panustab päris palju sellesse mida ta teeb.

3.21 Ja kui võtta Võhma kooli olukorda Eesti mastaabis?

Ma, ütleme nii, et kui võrdleme seda aega kui ma tulin siia tööle 2011, ja ma võrdlen seda mis praegu, siis ma praegu tulen tööle ja mul silm särab, ja kui ma 2011 tulin tööle, siis ma mõtlesin, et issand jumal, neid lapsi mina küll kuskil näinud ei ole, mitte kuskil, mitte kunagi mitte, iial. Praegu ma julgeks öelda, et Võhma kool on selline keskmine Eesti väikelinna kool, millel on juba lootust nii-öelda hakata kujundama ennast ja jõudma jälle kõrgemale. Et see vahepeal selline „ahh“ on ära tehtud.

3.22 Mida oleks saanud teha, et gümnaasiumi säilitada?

No seda ma olen mitu korda öelnud. Kolm tööandjat Võhmas, kes kõik annavad tööd sajale inimesele ja nii ongi.

Lisa 2. Väljavõte uurijapäevikust

07.04.2016

Täna oli Karksi vallas kaks intervjuud. Üks oli kell 12 ja teine kell 14. Mõlemad intervjuud kulgesid plaanipäraselt. Teisel intervjuul oli kabineti aken lahti ja autod sõitsid pidevalt akna taga, seega mõtlesin, kui hea kvaliteediga salvestus tuleb ning kas saan hiljem korrektselt intervjuud transkribeerida. Õnneks oli kõik siiski hästi ja arusaadavalt salvestunud. Direktor oli jutukam, kui vallavanem, kuid mõlema intervjueeritava jutt oli väga asjalik ning kõikidele küsimustele sain vajalikud vastused. Nüüd siis transkribeerimise juurde ☺.

08.04.2016

Täna käisin jälle Karksis. Sel korral oli siis tegemist viimase intervjuuga, mis kulges samuti probleemideta. Nüüd jääb vaid see intervjuu ära transkribeerida ja siis saabki tulemuste kirjutamine alata, kuna lõpuks on kõik andmed kogutud. Üks kivi jälle südamele langenud. Võiduka lõpuni! ☺

Lisa 3. Mõõteinstrument

Haridusreform, OV liitumine

1. Mida arvate Eesti üldisest hariduspoliitikast? Kas Teie arvates on selge kuhu Eesti haridus on suundumas?
2. Milliseid kohalikku hariduselu puudutavaid kitsaskohti Te näete?
3. Mida saaks ära teha, et neid kitsaskohti parandada?
4. Mida arvate riigi poolt teostatud haridusreformidest ja mil moel on need omavalitsust mõjutanud?
5. Kas arvate, et teostatud haridusreformid olid Eestile vajalikud? Miks?
6. Milliseks hindate suhteid kooli ja omavalitsuse juhtide vahel?
7. Kuidas on omavalitsuste liitumine/mitte liitumine kohalikku hariduselu mõjutanud? Mis oleks teisiti, kui Karksi/Võhma ei oleks/oleks naaberomavalitsusega ühinenud?

Kogukond

1. Milline on kogukonna suhtumine omavalitsuste liitumisse?
2. Milline on Teie arvates kooli roll kogukonnas?
3. Milline on kogukonna suhtumine kooliga seotud muutustesse?
4. Milline on kooli panus kogukonda, peale hariduse pakkumise?
5. Kas kool korraldab koostöös omavalitsusega linnaelanikele harivaid kursusi või üritusi?
6. Kas peate oluliseks kooli kui tööandjat kogukonnas?
7. Millised võiks olla kooli pidamise plussid ja miinused majanduslikus mõttes?
8. Kuidas toetab kogukond kooli arendamist ning püsima jäämist?

Kooli arendamine/säilitamine

1. Kui tihe on kooli ja omavalitsuse koostöö?
2. Millega panustab omavalitsus kooli arengusse?
3. Millist tuge pakub omavalitsus koolile peale finantseerimise?
4. Kuidas omavalitsus toetab kooli huvitegevust?
5. Kui raske on Teie arvates kooli tänapäeval säilitada?
6. Mida teeb omavalitsus selleks, et meelitada uusi lapsi AKG/Võhmasse õppima?
7. Kuidas hindate kooli suutlikkust püsima jääda?
8. Milline on kooli konkurentsivõime võrreldes naaberomavalitsuste koolidega?
9. Milliseks hindate kooli olukorda Eesti mastaabis?
10. Mida teete selleks, et gümnaasium Karksis säiliks?/Mida oleks saanud teha, et Võhmas gümnaasium säilitada?
11. Kui suur osa omavalitsuse eelarvest on eraldatud hariduse ja kooli edendamiseks?
12. Millisteks osadeks jaguneb hariduse ja huvitegevuse jaoks mõeldud omavalitsuse eelarve osa?

13. Kas Teie arvates on riigi poolt omavalitsusele eraldatav raha kohaliku hariduse arendamiseks piisav?
14. Kuivõrd hästi on täidetud omavalitsuse arengukavas haridusele püstitatud eesmärgid?
Mis eesmärgi nimel peab veel vaeva nägema ning mis on kõige paremas seisus?
15. Kuivõrd täpselt koolis ning omavalitsuses arengukava järgitakse?
16. Mida soovitaksite tagantjärele Võhma linnale, mil moel oleks saanud gümnaasiumi säilitada?/ Mida soovitate Karksi vallale, mil moel gümnaasiumi säilitada?
17. Millisena näete AKG'd/Võhma kooli 10 aasta pärast?

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina Martin Männik

(sünnikuupäev: 26.07.1993)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Omavalitsuse roll kooli arendamises Viljandimaal kahe omavalitsuse näitel“,

mille juhendaja on dotsent Hasso Kukemelk,

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 10.05.2016